

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 NOVEMBRE 2004

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 NOVEMBRE 2004

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Castro Maurizio, <i>Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro</i>	16
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	2	Duilio Lino (MARGH-U)	10, 11
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA VALENZA, GESTIONE E DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI E PRIVATI		Gasperoni Pietro (DS-U)	9, 10, 16
Audizione di Marco Staderini, presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, e di Vincenzo Mungari, presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro:		Marchione Luigi, <i>Direttore generale dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica</i>	19
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> .	3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 19	Mungari Vincenzo, <i>Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro</i>	5, 7, 14
Barbieri Emerenzio (UDC)	13	Pizzinato Antonio (DS-U)	4
		Staderini Marco, <i>Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica</i>	2, 16
		Treu Tiziano (Mar-DL-U)	8

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO MARIA AMORUSO

La seduta inizia alle 9,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Marco Staderini, presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, e di Vincenzo Mungari, presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, sulla valenza, la gestione e la dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e privati, l'audizione del presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, ingegner Marco Staderini, e del presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, avvocato Vincenzo Mungari.

Avverto inoltre che gli auditi sono accompagnati rispettivamente dal dottor Luigi Marchione, direttore generale dell'INPDAP, e dal dottor Maurizio Castro, direttore generale dell'INAIL.

Nel ringraziare i nostri ospiti per la loro presenza, darei la parola all'ingegner

Staderini, nel solco dell'impostazione che nella giornata di ieri abbiamo già seguito.

Ricordo infatti che l'indagine conoscitiva scaturisce dalla necessità di una valutazione dell'impatto della cartolarizzazione della gestione degli immobili. È tuttavia chiaro che l'attenzione della Commissione si è appuntata in particolare sulla problematica relativa alla dismissione degli immobili strumentali. In tal senso, sul tema ci siamo già soffermati ieri con i presidenti di INPS e IPSEMA.

Do quindi la parola al presidente dell'INPDAP, ingegner Marco Staderini.

MARCO STADERINI, *Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica.* Ringrazio la Commissione per l'invito rivoltomi e per completezza di informazione vorrei ricordare che mi accompagna anche l'avvocato Becchini, responsabile della gestione del patrimonio.

Ho preso visione in modo sintetico di quanto è stato illustrato ieri dal presidente dell'INPS Sassi. Vi sono tematiche comuni, evidenziate anche dal fatto che, all'incontro avuto con il ministro Siniscalco, che ha prospettato il progetto di cartolarizzazione e di apporto al fondo immobiliare « Patrimonio Uno » delle sedi strumentali, i tre istituti più grandi hanno risposto scrivendo una lettera e chiedendo chiarimenti di carattere giuridico ed economico. Credo che questo sia già stato acquisito dalla Commissione.

PRESIDENTE. Sì, presidente Staderini, è già stato ripercorso questo *excursus*.

MARCO STADERINI, *Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica.* Si

tratta di una misura di carattere eccezionale che il Governo intende adottare in primo luogo per una questione di carattere finanziario. I motivi che consiglierebbero l'apporto di sedi strumentali ad un fondo di gestione esterno possono essere condivisibili: certe economie di scala possono infatti essere facilmente perseguibili se la gestione delle sedi viene concentrata, se vi è la possibilità di ottimizzare l'occupazione degli spazi e se infine vi è la possibilità di migliorare la gestione e la manutenzione degli immobili.

Si tratta di una serie di obiettivi che noi stiamo cercando di perseguire, studiando una soluzione di apporto ad un fondo immobiliare, una Società di gestione del risparmio (SGR), interamente governata dall'Istituto per la gestione del nostro patrimonio. In questo caso, si registra la necessità che questo fondo sia alienato e che quindi la proprietà della nostra sede diventi di fatto una situazione di locazione.

Vorrei quindi fare presente che in questo caso esistono almeno tre passaggi che, in qualità di Istituto, ci interessano: in primo luogo, occorre che tutti i dubbi di natura interpretativa sulla normativa siano risolti. In tal senso, il Governo ha trasmesso una risposta che alcuni studi legali hanno fornito.

Credo che il parere degli organi di controllo, *in primis* la Corte dei conti, che vigila sull'operato degli istituti, sia da questo punto di vista determinante. È evidente che non si può correre il rischio che alcuni funzionari assumano decisioni in un quadro di incertezza.

Il secondo aspetto importante è quello della valorizzazione dell'apporto: è evidente che i tempi serrati possono condizionare anche una corretta valutazione dell'immobile. Credo invece sia assolutamente necessario che il valore dell'immobile sia corretto ed « inattaccabile » da tutti i punti di vista, perché questo è un numero facilmente riscontrabile sul piano dei valori di mercato ma anche rispetto alla pubblica opinione.

È necessario che vi sia chiarezza su questo profilo perché altrimenti si rischia

di attribuire un valore modesto, giustificato con alcuni algoritmi di calcolo, che poi la pubblica opinione o chiunque degli iscritti nei fondi dei pensionati può contestare, ponendo in crisi il sistema.

È evidente che gli istituti hanno la responsabilità della gestione: tuttavia, l'azionista è il Governo, che decide la strategia. Credo che questa Commissione possa interloquire autorevolmente con il Governo nell'ambito delle decisioni che quest'ultimo sta assumendo.

Noi abbiamo l'obbligo di curare che il processo sia corretto e che non provochi contraccolpi sul conto economico dell'Istituto. Dalle assicurazioni formali fornite dal ministro Siniscalco, vi è l'assunzione di ogni differenza a carico dello Stato, per cui dovrebbe trattarsi di un bilanciamento neutrale sui conti, fermo restando che, a processo concluso, si passa da un regime di proprietà ad uno di locazione. Quest'ultimo profilo è evidente ed è obiettivamente legato ad una condizione di straordinarietà.

Questo è il quadro generale: operativamente, noi abbiamo avuto, come gli altri istituti, un elenco completo ed esaustivo di tutte le sedi dell'Istituto.

Il primo approccio che abbiamo avuto, insieme con l'INPS e l'INAIL, è stato quello di individuare una serie di sedi che potessero essere più semplicemente alienate tra i tre enti.

È un approccio al problema che invece non interessa molto al fondo, che invece intende valorizzare proprio il rapporto di locazione e non la disponibilità dell'immobile.

Sono previsti una serie di incontri tecnici: come è ovvio, l'informazione che noi forniamo è « aperta » e, d'altra parte, i consulenti che « governano » l'operazione hanno tutte le informazioni per scegliere la soluzione migliore.

Speriamo di addivenire ad una soluzione minimale, che non sia mortificante rispetto all'immagine dell'Istituto, ma anche per gli iscritti ed i dipendenti. Il processo è in corso e noi stiamo seguendo l'asse dei tempi.

ANTONIO PIZZINATO. Vi è una questione di fondo che desidererei che fosse chiarita dal presidente Staderini e successivamente dal presidente dell'INAIL: si tratta di istituti previdenziali ed assicurativi pubblici, che hanno però una loro autonomia.

Le fondamenta sulle quali si reggono questi istituti sono costituite dai contributi dei lavoratori e da quelli delle imprese; nel caso dell'INPDAP sono lo Stato e gli enti locali, ma avendo attuato la riforma, non siamo più nelle precedenti condizioni.

Le decisioni non possono che essere autonome da parte degli istituti, quando si tratta delle sedi degli istituti medesimi. Si tratta di un'interferenza arbitraria che il Governo compie nel momento in cui afferma di voler vendere: è cosa ben diversa, e lo sostengo anche per gli enti locali, che, per rendere più efficace la gestione, a partire da quella delle sedi, l'Istituto crei una società che opera nella gestione; altra cosa è che lo Stato interferisca. Non è mai successo: neanche quando avevamo la dittatura nel nostro paese è accaduto che vi fosse un'interferenza di questo tipo, considerato che l'INPS esiste da più di cent'anni! Questa è la prima questione che pongo rispetto alla quale il legislatore deve fornire una risposta.

Il secondo elemento investe invece il fatto che lo Stato decide sul come utilizzare le entrate, oltre che per pagare gli affitti. Non c'è un *vulnus* sulla natura degli istituti? Sono pubblici, ma sono autonomi. Non a caso vi sono degli organi di vigilanza.

Vorrei infine sapere se questo non significa attribuire costi maggiore agli istituti, con la conseguenza che i soggetti assicurati, lavoratori ed imprese, si troveranno a pagarne le conseguenze. Questa è la mia domanda di fondo: chiedo scusa se non attenderò la risposta, che leggerò successivamente.

PRESIDENTE. Ricordo che il senatore Pizzinato è stato demandato dalla Commissione a partecipare a un interessante

convegno che si sta svolgendo presso l'università Bocconi di Milano. Ha quindi un dovere di rappresentanza.

Vorrei ricordare che più volte in questa sede abbiamo sostenuto l'esigenza di una razionalizzazione nell'utilizzo delle sedi strumentali — cosa cui faceva riferimento il presidente Staderini — chiedendo se non fosse il caso di valutare la possibilità di accorpate le sedi provinciali e regionali dei tre enti principali: INPS, INAIL e INPDAP. Questo al fine di conseguire non soltanto un risparmio attraverso la messa in comune della gestione di una serie di servizi, ma anche per avere una disponibilità di immobili da potere utilizzare in altro modo.

Questa esigenza viene superata dalla proposta del ministro del tesoro: quando tuttavia il ministro parla di bilanciamento, vorrei capire qual è la ricaduta, non soltanto immediata, nei confronti degli enti. Infatti, il bilanciamento può avere una logica immediata, ma dalla scadenza del periodo di locazione (9+ 9), cosa succede per gli enti? Gli enti dovranno pagare i costi di locazione a prezzi di mercato per strutture quindi altamente appetibili.

Non sappiamo infatti chi acquisterà tali immobili e quali saranno i costi in quel momento storico. Non facciamo quindi che innescare un « meccanismo ad orologeria » che, tra 18 anni o più, a seconda dei tempi che verranno stabiliti nel contratto di locazione, nel momento in cui il valore del bene venduto sarà consumato, comporterà un debito perenne che diventerà un costo esclusivo e insostenibile per gli enti, seppur differito nel tempo.

Non vi sarà quindi questo sbilanciamento del quale si parla nella lettera del Ministero del tesoro, ma piuttosto un problema differito nel tempo, ma pur sempre esistente.

Infatti, è ovvio che chi comprerà questi beni affidati a tali società, sempre se queste ultime riterranno di vendere, vorrà metterli a frutto: una volta scaduti i tempi a nostra conoscenza, non vedo quale sarà l'utilità, se non di stretta pertinenza temporale immediata, da parte dello Stato stesso.

Tra l'altro, non possiamo dimenticare che questo patrimonio si è costituito nel tempo per quanto è derivato agli enti non soltanto dalla « storia », ma anche da quello che è stato il frutto delle risorse utilizzate per questo paese da parte dei lavoratori e degli imprenditori, che hanno versato, specialmente nel caso dell'INAIL, quella che ha poi costituito una riserva tecnica. In questo caso, subentra un ulteriore ragionamento: nel momento in cui la riserva tecnica viene eliminata da un punto di vista del calcolo attuariale, come si comporterà l'INAIL? Aumenterà le aliquote a carico dei datori di lavoro oppure escogiterà altri sistemi? Il danno che se ne ricava non è, come può essere per l'INPS o per l'INPDAP, esclusivamente riconducibile ad una questione di bilancio o gestionale.

Vi è invece un problema tecnico che investe la funzione assicurativa che l'Ente svolge facendo venire meno uno dei cardini fondamentali di una riserva che è costituita con i fondi dei lavoratori e dei datori di lavoro. Di fronte a questa perplessità, ascoltare la posizione di questi importanti enti può essere utile. È quanto è emerso, anche se parzialmente, nella giornata di ieri relativamente all'utilizzo dei fondi come riserva tecnica.

VINCENZO MUNGARI, *Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*. Signor presidente, posso rispondere alle domande che lei ha testé formulato, anche se avevo pronto un appunto argomentato su quella che è stata la nostra posizione nei confronti del ministero.

Dal momento in cui ci è pervenuta la corrispondenza dal Ministero dell'economia e si è svolta la discussione nelle riunioni « inter-enti » (perché ci siamo trovati improvvisamente tutti davanti allo stesso problema) abbiamo preso posizione e fatto le osservazioni del caso manifestando perplessità rispetto a quella che poteva essere una manovra di dismissioni immobiliari che, in aggiunta alla precedente cartolarizzazione, poteva intaccare l'autonomia degli enti.

In tale situazione l'INAIL ha una posizione del tutto speciale; infatti, in base all'articolo 3 della legge n. 104 del 1996, sembra che solo attraverso una apposita deroga o revoca legislativa la riserva tecnica possa essere tenuta in non cale per l'intangibilità dei beni adibiti e destinati a copertura della riserva tecnica.

Inoltre, abbiamo anche fatto presente che l'INAIL, ad oggi, accusa un deficit statistico attuariale rispetto a quello che è naturalmente il livello di adeguatezza della copertura assicurativa, anche se l'Istituto non ha problemi perché, a differenza di qualche altro Ente (ad esempio l'INPS), noi non abbiamo mai avuto bisogno di ricevere sovvenzioni o finanziamenti da parte dello Stato; infatti, siamo completamente autosufficienti e facciamo fronte a quello che è il fabbisogno derivante dalla necessità di pagamenti delle prestazioni indennitarie a seconda della gravità dell'infortunio e della malattia professionale contratta dal soggetto esposto al rischio.

Abbiamo sempre fatto fronte a ciò con i mezzi che affluiscono dalle varie contribuzioni a cui sono tenuti i soggetti (oltre 3 milioni); però, intaccare la riserva tecnica significa minare, forse nel tempo, quella che è la tenuta della capacità gestionale ed operativa dell'Ente in ordine alle proprie finalità istituzionali che consistono nel far fronte alle esigenze dei lavoratori infortunati o tecnopatici.

Questo lo facciamo normalmente, come è previsto dalla legge, attraverso l'impiego di una certa aliquota dei fondi disponibili in investimenti immobiliari a reddito che vanno a copertura delle riserve tecniche; quindi, nel momento in cui noi dovessimo essere costretti ad alienare una parte di questi immobili è chiaro che ci troveremo in contraddizione con il vincolo che ci deriva dalla legge, quello cioè di continuare in questa attività immobiliare nell'interesse di tutti i soggetti interessati all'attività dell'Ente — fra questi, innanzitutto i lavoratori che sono esposti al rischio di infortuni e di malattie professionali — poi di tutti gli altri.

A conferma di ciò voglio portare un esempio: oggi l'INAIL è interessato, con un

protocollo d'intesa, al finanziamento della costruzione della cittadella di polizia di Napoli, cioè alla costruzione di un centro polifunzionale della Polizia di Stato che è uno dei centri di eccellenza per le caratteristiche eccezionali di offensività che connotano questa opera. Se questa capacità dovesse essere intaccata, l'INAIL si troverebbe veramente in difficoltà non solo per il livello di tenuta delle riserve tecniche, cioè la capacità di far fronte tempestivamente ed adeguatamente a quello che è il fabbisogno dei pagamenti cosiddetti indennitari, ma anche rispetto alla possibilità di adempiere a quelli che sono gli impieghi immobiliari che si svolgono tutti in ambito pubblico. Infatti, le tre branche in cui noi operiamo in questo settore sono: la sanità pubblica, l'edilizia universitaria e le opere di pubblica utilità, nessuna esclusa.

Da questo punto di vista l'INAIL è un protagonista del *welfare* attivo per il sistema di garanzie, solidarietà e protezione che rappresenta nei confronti di tutti i soggetti esposti al rischio. È anche un soggetto protagonista nel sostegno all'azione sociale che lo Stato si trova a svolgere per questa attività di investimenti immobiliari, che sono un atto dovuto perché derivanti da precise disposizioni di legge, secondo cui questi redditi prodotti dagli impieghi immobiliari sono devoluti al rafforzamento della riserva tecnica.

Credo che oggi con la riserva tecnica siamo pronti a far fronte a tutte le nostre esigenze, ma vorremmo che, dopo i processi di cartolarizzazione, la proprietà immobiliare restasse integra in capo all'INAIL perché, altrimenti, non potremo più avere la possibilità di elaborare delle strategie a medio e lungo termine e, questo, credo non si addica ad un Ente che ha una posizione così rilevante dal punto di vista istituzionale.

Comunque, se lei permette, signor presidente, io darei corso alla lettura dell'ap-punto che ho preparato e nel quale esprimerò anche la posizione del Ministero dell'economia che oggi è assillato da problemi di finanza pubblica che non possono lasciarci indifferenti, pur restando coe-

renti con quella che è la nostra funzione di rappresentanti dell'Ente, quindi, di tutori degli interessi fondamentali che sono insiti nelle sue funzioni istituzionali di rappresentanza dell'interesse pubblico. Inutile parlare delle proposte relative ai due fondi. Comincerei con l'esprimere meglio e più compiutamente la posizione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Con lettera del 5 novembre, i presidenti dell'INPS, dell'INAIL, dell'INPDAP e dell'IPSEMA hanno rappresentato al ministro Siniscalco alcune riserve in merito alla richiesta di alienazione di questi immobili, peraltro elencati in alcune lettere inviate dallo stesso ministero. Queste riserve si riferiscono alla alienabilità degli immobili strumentali, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 104 del 1996, nel quadro dei principi inderogabili di cui alla legge delega n. 335 del 1995. Si riferiscono, inoltre, alla incompatibilità dell'operazione con l'esigenza di equilibrio economico degli enti e alla vulnerabilità – soprattutto per quanto riguarda l'INAIL e l'IPSEMA, che sono enti assicuratori – del sistema di copertura delle riserve tecniche. Il ministero ha risposto con lettera dell'11 novembre – l'ultima che ci è pervenuta – precisando che, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 410 del 2001, oggetto di cessione sarebbero gli immobili ad uso diverso da quello residenziale e, in particolare, gli immobili ad uso governativo. Pertanto, la normativa, per estraneità dell'ambito, non sarebbe in conflitto con l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 104 del 1996. Questo significa che è vero che ci sono immobili adibiti ad uso istituzionale o strumentale, che dir si voglia, dove si svolgono le attività proprie degli uffici dell'INAIL, sia centrali che periferici, che non possono essere distolti dall'Ente attraverso alienazioni; ma è vero anche che non ci si riferisce a quelli ma agli immobili ad uso governativo. Ad esempio, a Roma, in via Fornovo, attualmente abbiamo immobili adibiti a sede del Ministero del *welfare*.

Il ministero precisa, altresì, che il prezzo di trasferimento sarà frutto di una stima indipendente, verificato dall'Agenzia

del territorio e che il ricavato, ai sensi dell'articolo 3, comma 12, della citata legge n. 410 del 2001 è computabile ai fini delle riserve tecniche. Si è stabilita una forma di equivalenza tra il valore degli immobili posti a copertura delle riserve e il ricavato delle somme che, come sappiamo, affluiscono in un conto infruttifero presso la Tesoreria. Si precisa ancora che il contratto di utilizzo novennale, rinnovabile (18 anni), sarebbe seguito, a condizioni di mercato, da un ulteriore accordo di 6 anni, rinnovabile (12 anni), in modo da coprire un arco complessivo di almeno trent'anni. Infine, si afferma che il canone non dovrebbe eccedere il beneficio ottenuto dall'Ente per la cessazione degli oneri manutentivi di competenza del fondo oltre al rendimento finanziario del prezzo di vendita incassato. Si fa soltanto questo riferimento.

Naturalmente questo pone alcuni problemi. Sia in sede di consiglio di amministrazione, sia nelle sedi che hanno voce all'interno dell'INAIL, è stato rilevato che questa ipotizzata neutralità per il conto economico dell'INAIL è più formale che sostanziale. Invero, ove si tratti di beni strumentali o ad uso istituzionale le quote di ammortamento anno per anno recano al conto economico una aliquota di costi storici a suo tempo sostenuti per l'acquisto degli immobili — costi eventualmente adeguati a norma delle leggi sulla rivalutazione monetaria dei beni — ma non comportano uscite finanziarie. Finora, infatti non abbiamo avuto uscite finanziarie, perché non abbiamo pagato alcun canone. Noi procediamo all'ammortamento dei nostri beni che sono adibiti a uso istituzionale secondo i criteri previsti ma non abbiamo esborsi.

Inoltre, gli oneri di manutenzione sostenuti dagli enti sono direttamente gestiti e controllabili. In altri termini, noi sappiamo quanto dobbiamo pagare. In futuro, non sappiamo quale sarà l'importo che il fondo o la società privata che dovrà gestire questi immobili ci chiederà a titolo di manutenzione ordinaria e straordinaria: non ne abbiamo idea. Si aggiunga che i canoni d'uso si riferiscono ai correnti

valori di mercato, notevolmente più elevati dei costi storici e di quelli rivalutati, tanto è vero che prevedono — come scrive il ministro — il rendimento finanziario del prezzo di vendita incassato e comportano elevate uscite finanziarie. Noi dovremmo pagare — a quanto mi risulta — con il canone locativo anche questo rendimento finanziario di somme che noi non abbiamo, perché affluiscono alla Tesoreria dello Stato. Quindi, non ci danno interessi e dobbiamo pagare con i canoni il rendimento finanziario.

PRESIDENTE. Un doppio danno !

VINCENZO MUNGARI, *Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*. La cessione dei beni, inoltre, trasferisce al fondo tutte le plusvalenze immobiliari future. Come sapete, gli immobili sono destinati ad una rivalutazione e, anche se ci possono essere fasi di arresto, normalmente si rivalutano. Chiunque sia proprietario di una casa lo sa bene. Il ricavato della gestione, stanti gli attuali vincoli all'autonomia finanziaria delle strutture, farebbe aumentare di 200 milioni di euro le disponibilità liquide che finirebbero per affluire alla Tesoreria centrale dello Stato senza alcuna possibilità di remunerazione e, anzi, con una implicita perdita annua di circa 16 milioni di euro, al tasso di rendimento dei nostri impieghi mobiliari che, nel 2003, si è attestato al livello dell'8 per cento. In altri termini, se noi dovessimo subire, attraverso l'alienazione degli immobili, la perdita di 200 milioni di euro oltretutto perderemmo non solo gli immobili a copertura delle riserve ma anche questo rendimento, che è pari all'8 per cento e, quindi, sarebbe di circa 16 milioni di euro all'anno. L'operazione di cessione al fondo assume una notevole rilevanza in quanto obbliga l'Ente a liquidare una cospicua parte del proprio *stock* di immobili, come prima ricordato. È interessante notare come significative eccezioni al principio del deposito infruttifero, richiamate in precedenza, si rinvenivano nel quadro dei provvedimenti di legge in tema di cartolarizzazione dei

crediti e di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare a reddito. Tali precedenti dovrebbero essere invocati per evitare la sterilizzazione finanziaria dei 200 milioni di euro che deriveranno all'INAIL dalla cessione degli immobili istituzionali al fondo Patrimonio Uno (vedi decreto del 26 aprile 2001 del Ministero dell'economia e delle finanze e il decreto legge n. 351 del 25 settembre 2001, per quanto riguarda le cartolarizzazioni immobiliari, in cui erano previste forme di rendimento, mentre qui non se ne parla affatto).

Premesso tutto questo, peraltro è da rilevare, in conclusione, che l'INAIL esprime una grande realtà assicurativa sul piano sociale e pertanto è tenuta al rispetto rigoroso dell'equilibrio finanziario e attuariale, allo scopo di garantire nel tempo la certezza, la tempestività e l'equità delle prestazioni dovute. L'Istituto, inoltre, è già impegnato in molteplici iniziative di investimento nei settori pubblici — sanità, università — e di pubblica utilità, per sostenere la politica del Governo. In precedenza ho citato l'esempio della cittadella della Polizia alla cui inaugurazione ho avuto l'onore di partecipare, insieme al ministro dell'interno, al capo della Polizia, al governatore della Campania e al sindaco della città di Napoli.

C'è stata veramente un'atmosfera di consenso generale perché ci troviamo di fronte ad un'opera che — lo ripeto — potrà far valere (anche in tutti i casi di emergenza) gli interessi dello Stato nei confronti del crimine organizzato che, ormai, dilaga nel sud (purtroppo, soprattutto nel sud dove le condizioni di degrado e disagio sociale favoriscono e alimentano la mala pianta del crimine).

L'operazione di cessione degli immobili ad uso istituzionale, unitamente alle precedenti cartolarizzazioni immobiliari, finisce per depauperare il patrimonio a garanzia delle riserve tecniche, essenziale ai fini assicurativi, facendolo affluire in conti infruttiferi della Tesoreria dello Stato.

A questo punto, qualcuno potrebbe anche chiedersi dove sia la norma imperativa che prescrive la costituzione delle riserve tecniche, ma, a prescindere, natu-

ralmente, da ogni considerazione di carattere strettamente legalitario, quindi giuridico, abbiamo rilevato, concordemente con tutti gli esponenti degli enti interessati a questa specifica problematica, che tale riserva tecnica non può essere intaccata, proprio per non svilire, minare la capacità dell'Ente di gestire la sua attività originaria, cioè quella assicurativa. Abbiamo anche rilevato che non c'è un'impresa di assicurazioni nel mondo che non abbia bisogno, come tecnica specifica che caratterizza la sua attività di impresa, di una riserva tecnica, cioè, di un accumulo di beni a copertura del fabbisogno che, non solo nell'anno di esercizio, ma in tutti gli anni a venire, deve essere soddisfatto attraverso i pagamenti e le prestazioni. Queste ultime non sono solo indennitarie ma, per quanto riguarda l'INAIL — mi piace ribadirlo — attengono ad una tutela globale del lavoratore infortunato tecnopatico, perché si va dalla prevenzione e sicurezza alla prestazione indennitaria ai cicli curativi, che comprendono anche la riabilitazione e, laddove occorre, la protesizzazione, fino al reinserimento nel contesto socio-economico che è proprio di quel determinato lavoratore.

Ecco perché noi ci siamo permessi di scrivere al ministro una lettera, tutti, congiuntamente, ancorché firmata dal presidente dell'INPS per espressa delega di noi tutti, nella quale si esprimeva la nostra posizione di estrema perplessità rispetto a questa presa di posizione (la proposta di alienazione del Governo).

Se poi, naturalmente, il ministro, come ci è stato anche lasciato intendere, può provvedere, di intesa con il ministro del *welfare*, attraverso dei decreti che può autonomamente adottare, questo, allora, è un problema che riguarda la politica e non più gli enti.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire.

TIZIANO TREU. Vorrei fare una brevissima dichiarazione che dovremo poi riprendere in sede di discussione con gli altri colleghi. Le testimonianze di oggi

hanno confermato e aggravato i problemi e le perplessità ascoltate ieri (in particolare, da ultimo, come riferito dal presidente Mungari).

Ho preso visione del testo di questa lettera congiunta dei presidenti, che ci è stata distribuita, e rilevo subito che qui le perplessità sono radicali. Vi è una perplessità, richiamata opportunamente dal presidente Mungari, sul fatto che si interviene nel corso di un'operazione di cartolarizzazione generale, che è essa stessa molto discutibile. Nel caso specifico, poi, si aggravano le perplessità, ma, nel linguaggio diplomatico, queste equivalgono a delle gravi preoccupazioni e pesanti critiche: innanzitutto sui costi (quantità e prevedibilità); poi circa la violazione (nel caso specifico di INAIL e IPSEMA) della base stessa del sistema, che è la riserva tecnica; infine, circa la perdita sicura di risorse e di autonomia.

Vorrei solo aggiungere che su questi aspetti dovremo approfondire il dibattito per prevedere tutte le implicazioni e prendere una posizione che mi auguro sarà comune.

Vi è poi una questione che non era stata sollevata ma che, adesso, emerge anche nella lettera dei presidenti. Ritengo, infatti, che ci siano dei vizi di legittimità, al di là delle critiche sull'opportunità: qui, chiaramente, si violano in modo palese una serie di principi che, nella nostra legislazione, non sono modificabili, né con atti amministrativi, né, probabilmente, neanche con una legislazione indiretta successiva (in particolare per ciò che deriva dalla legge n. 335), come individuato giustamente nella lettera dei presidenti, dove si sottolinea il fatto che si tratta di principi fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Quindi, siamo di fronte ad un *vulnus* di carattere istituzionale grave.

Rivolgo di nuovo un appello al presidente ad approfondire questa questione particolarmente grave.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Treu e ricordo a tutti i commissari che alla fine di un primo rapido giro di

interventi su questo argomento specifico, probabilmente, prima di completare l'indagine per quanto riguarda tutti gli altri aspetti - anche della cartolarizzazione -, si terrà una seduta della Commissione per valutare eventualmente una posizione comune della stessa.

PIETRO GASPERONI. Anche io desidero ringraziare i presidenti Staderini e Mungari per le notizie che ci hanno riferito. Intendo anche sottolineare nuovamente la mia preoccupazione, anche se questo termine potrebbe essere un po' eufemistico perché siamo in presenza di uno scenario per cui, come già sottolineato ieri nel corso dell'audizione con i presidenti di INPS e IPSEMA, quanto sta avvenendo non rappresenta più una semplice operazione di cartolarizzazione.

Quando infatti si arriva a vendere le sedi nelle quali si opera, è come vendere la casa in cui si abita. Quando poi a fare tutto questo è lo Stato, peraltro, nelle forme in cui lo sta facendo (mi riferisco ai dubbi di legittimità di cui parlava poco fa il senatore Treu, posto che siamo in presenza di enti previdenziali e assicurativi come l'INAIL che sono retti nella loro autonomia dal fatto stesso che i contributi da loro gestiti derivano dai lavoratori e dalle imprese, con una finalità che, perciò, è indisponibile quanto alle decisioni da prendere al riguardo per chiunque altro compreso il Governo), allora ritengo che sia assolutamente superfluo aggiungere - avremo modo di esprimerci nell'ambito di una valutazione approfondita che faremo con tutta la Commissione - che è davvero difficile trovare degli aggettivi appropriati per ciò che sta accadendo: allibiti, sconcertati, sconvolti!

Siamo di fronte a scelte sciagurate che, in ogni caso, considero gravissime!

Quale politica è davvero mai questa, che si sta prospettando? Non voglio mettere in discussione aspetti come quello riguardante la misura dell'aggravio economico per gli enti nella gestione o il fatto che per nove anni si pagherà l'affitto o altre questioni. So bene che viviamo una situazione nella quale si assumono deci-

sioni di lunga prospettiva che, poi, vengono messe in discussione non tanti anni dopo, ma l'anno seguente, anche quando sono assunte solennemente. Per questo non giurerei che quanto il ministro dell'economia sta oggi assumendo come impegno non possa essere messo in discussione tranquillamente, una volta fatta l'operazione, fra due anni; infatti, se interviene una legislazione diversa si cambia.

Quello che so è che, in questo momento, c'è un patrimonio immobiliare strumentale che viene alienato ai privati e considero ciò che sta avvenendo un po' « folle ».

Comunque desidererei porre ai presidenti dell'INPDAP e dell'INAIL la seguente domanda: è possibile avere notizia dell'ammontare complessivo del patrimonio immobiliare non abitativo a disposizione, cioè della parte restante di patrimonio non abitativo escluso quello cartolarizzato? A questa situazione, infatti, bisogna aggiungere gli effetti prodotti dalle norme riportate al comma 18 dell'articolo 35 della finanziaria che abbiamo approvato ieri alla Camera...

LINO DUILIO. È stato approvato perché nessuno aveva chiesto la soppressione.

PRESIDENTE. Ieri c'è stata una seduta particolare alla Camera; infatti, sono stati ritirati tutti gli emendamenti sia dell'opposizione sia della maggioranza, quindi si è proceduto ad un'approvazione « formale » della finanziaria. Vediamo come andrà al Senato (*Commenti dell'onorevole Barbieri*)

PIETRO GASPERONI. Volevo cogliere l'occasione della presenza del presidente e del direttore generale dell'INAIL per capire a quanto ammonta la quantità di risorse a disposizione dell'Istituto da destinare agli investimenti, che di fatto verrebbero bloccati dal comma 18 dell'articolo 35 della finanziaria, se dovesse essere approvato nello stesso modo anche al Senato.

Negli ultimi tempi va progressivamente aumentando da parte del Governo il numero di incursioni sistematiche nella vita interna degli enti previdenziali che rischia di diventare un modo per eliminare definitivamente la loro autonomia, cioè un metodo per superare la forma con la quale una parte rilevante del *welfare* è stato gestito in questo paese negli ultimi decenni.

LINO DUILIO. Siamo oramai in una situazione che definirei un po' kafkiana. Sembra infatti che il problema non sia stabilire se siamo d'accordo o meno: almeno formalmente, mi pare che siamo tutti d'accordo per cui la questione, che definirei un po' « intrigante » anche sul piano intellettuale, diventa stabilire come mai, se siamo d'accordo, stanno accadendo e verosimilmente accadranno alcune cose che ci vedono, almeno all'apparenza, unanimemente contrari.

Affermo ciò non per fare una riflessione culturale astratta, ma perché credo che vi sia la necessità di prendere delle decisioni, di assumere delle responsabilità, ciascuno per i ruoli che ricopre nelle sedi istituzionali. Perché, se così non fosse, taluno potrebbe concludere che o noi, qui, stiamo giocando con le istituzioni oppure siamo delle marionette, cioè persone consapevoli di non contare nulla. Credo, all'opposto, che ciascuno di noi debba assumere una chiara posizione, proprio nell'esercizio del ruolo che ricopre.

Nel merito, preliminarmente credo di poter osservare che siamo tutti d'accordo sul fatto che, nella vicenda di cui trattiamo, si prefigura una certa « lesione » all'autonomia degli enti previdenziali, sancita peraltro da una legge dello Stato che è la legge n. 88 del 1989.

Questa « lesione » — mi dispiace dirlo — ha già visto esprimere in questa Commissione una posizione un poco curiosa, che personalmente mi sono sentito di stigmatizzare. Mi riferisco all'avvenuta discussione circa la costituzione di una commissione ministeriale che di fatto ha espropriato l'Ente delle proprie, autonome competenze in materia di investimenti

immobiliari. A suo tempo, mi sono sentito, come dicevo, di « stigmatizzare » non perché volessi infierire su chi autorevolmente era venuto a dirci che andava tutto bene, ma perché quell'espedito costituiva, appunto, una pericolosa lesione del principio dell'autonomia poc'anzi richiamato, oltre che un precedente che rischiava di essere replicato. Cosa puntualmente accaduta con la successiva legge finanziaria, nella quale, infatti, al comma 18 dell'articolo 35, si è stabilito che il patrimonio dell'INAIL viene gestito direttamente dal Ministero del *welfare*, secondo un indirizzo che, a ben guardare, era già stato assunto con la previsione della commissione ministeriale anzidetta. La legge Finanziaria non ha fatto altro che istituzionalizzare il principio discusso in questa Commissione, nell'occasione in cui avevamo ascoltato il parere dei vertici dell'Ente, con la reazione assolutamente negativa, se ricordo bene, del presidente dell'Istituto e, come già accennato, il plauso all'operazione, a mio parere paradossale, del direttore generale.

Sulla vicenda di cui parliamo, poco fa mi sono permesso di sottolineare, per non fare discorsi astratti e fumosi e restare sul piano strettamente istituzionale, che in Parlamento non è successo niente. Infatti, il regolamento della Camera prevede che gli emendamenti si presentano in Commissione bilancio e, poi, in Aula. In Commissione bilancio, noi dell'opposizione abbiamo presentato un emendamento soppressivo del comma 18 dell'articolo 35. L'emendamento, per le solite strozzature dei tempi, non è stato nemmeno discusso ed è stato considerato respinto dalla maggioranza, la quale per suo conto, peraltro, non aveva presentato alcun emendamento soppressivo di quel comma. Ora, il regolamento della Camera prevede che gli emendamenti che non sono stati presentati in Commissione bilancio non possono esserlo in Aula, a meno che non sia il Governo o il relatore a farlo; quindi, sostenere adesso che non è stato modificato il comma 18 perché in Aula abbiamo approvato la finanziaria in fretta e furia, che è come dire che non c'è stato tempo

anche se c'era la volontà, mi sembra scorretto. Personalmente, peraltro, mi limito a constatare, la mia infatti era una semplice constatazione....

PRESIDENTE. L'onorevole Barbieri non ha detto questo

LINO DUILIO. Presidente, forse non ci intendiamo. A me non interessa ciò che è stato affermato in questa sede perché stavo semplicemente constatando ciò che è accaduto in Aula.

Ripeto: in Commissione bilancio è stato presentato da parte della sola opposizione un emendamento soppressivo del comma 18 dell'articolo 35 che è stato respinto; tale emendamento, poi ripresentato in Aula, non è stato discusso a causa del ritiro di tutti gli emendamenti dell'opposizione. Quindi, per essere leali tra di noi, il destino di quell'emendamento era di essere bocciato perché tutti sappiamo quali sono i rapporti di forza tra maggioranza e minoranza in Parlamento. Affermo ciò con convinzione, perché credo che agendo in questo modo, sul piano più generale si sta danneggiando la vita delle istituzioni, e di ciò noi tutti dobbiamo avere consapevolezza.

Noi stiamo stabilendo che il patrimonio immobiliare ad uso strumentale e istituzionale degli enti deve essere venduto. È come dire — lo abbiamo già detto ieri, in occasione dell'audizione dei rappresentanti dell'INPS — a un padre di famiglia che, per fare cassa, deve vendere la propria casa e poi continuare ad abitarci in affitto, per sempre. Tutto questo è assurdo, allucinante, e va al di là della logica di maggioranza e di minoranza! È questa la ragione di fondo per cui sono stupito del fatto che, dopo avere a suo tempo sottovalutato la portata della legge n. 410 di tre anni fa, non siano stati presentati emendamenti di un certo tipo, in Assemblea, alla legge finanziaria. E sono anche stupito del fatto che il rischio non sia stato denunciato, già a suo tempo, da parte di tutti i vertici dell'Ente.

Ricordo che noi non stiamo amministrando una proprietà personale — lo vor-

rei sottolineare una volta per tutte —, né in qualità di presidenti o direttori generali degli enti, né in qualità di parlamentari. E non stiamo nemmeno parlando di una proprietà del ministro Siniscalco, ovviamente nella sua funzione di ministro dell'economia. Nel caso degli enti di previdenza, poi, si sta amministrando un patrimonio accumulato con la contribuzione dei lavoratori, e si sta decidendo l'alienazione di queste proprietà attraverso finzioni che sono pura ipocrisia e nascondono solo l'esigenza da parte del Governo, e della maggioranza che lo sostiene, di acquisire liquidità. L'ipocrisia è determinata dal fatto che, come abbiamo appreso dalla comunicazione fatta ai vertici degli enti coinvolti nella vicenda e come ho già avuto modo di sottolineare nel corso dell'audizione di ieri, viene affermato che l'esito finale dell'operazione consisterà solo nel fatto che il patrimonio « solido » degli enti diventerà patrimonio « liquido », ma che nella sostanza non cambierà niente. Io credo che questo modo di argomentare costituisca un eufemismo inaccettabile, mentre sarebbe opportuno che ciascuno si assumesse le proprie responsabilità, con assoluta chiarezza.

Sempre per rimanere sul piano istituzionale, poi, io ritengo che il contenuto e lo spirito dell'articolo 4 della legge n. 410 del 2001, per le ragioni che poco fa adducevo, non possano portare a questo tipo di conseguenza. A mio modesto avviso, anche se non sono un giurista, vi è stata una interpretazione ultronea dell'articolo 4 della legge n. 410 del 2001. Pertanto, chiedo formalmente al presidente ed agli organi di amministrazione dell'INAIL se abbiano intenzione di un aprire un contenzioso legale nei riguardi del ministero per il fatto di essere deprivati del patrimonio dell'Ente, sulla base di una interpretazione che, a mio avviso, va oltre il contenuto della norma citata. Per questa domanda formale chiedo una risposta formale.

In subordine, chiedo anche se sia stata acquisita o se si ritenga di acquisire una dichiarazione *pro veritate* circa il fatto che l'interpretazione autentica della legge

n. 410 del 2001 sia tale da non comportare deterministicamente la possibilità per il ministero di ordinare la vendita, come se fosse il padrone del patrimonio dell'INAIL o di altro ente. Credo sia opportuno che ciò avvenga, per avere almeno una certezza giuridica sull'argomento. Personalmente, pur non essendo un giurista, molto modestamente mi permetto di nutrire qualche dubbio sulla perfetta plausibilità giuridica dell'operato ministeriale. In ogni caso, per un principio più complessivo di ordine politico, dato che il patrimonio si è costituito nel tempo con il versamento di contributi da parte dei lavoratori, chiedo formalmente se non si ritenga di interporre contenzioso legale nei riguardi del ministero e della sua pretesa.

Vorrei, poi, formulare un'altra domanda. Siccome è stato affermato, in particolare riguardo all'INAIL e all'IPSEMA, che il patrimonio è fondamentale per le riserve tecniche dell'Istituto, vorrei sapere concretamente se sia stata effettuata una valutazione, o se si ritenga di effettuarla, relativamente agli effetti che produce questa decisione per quanto riguarda l'equilibrio finanziario in particolare dell'INAIL ed il futuro del medesimo.

Sotto questo aspetto, mi permetto di segnalare il paradosso per cui da una parte questa Commissione di vigilanza, lodevolmente e positivamente grazie anche all'attività del presidente Amoroso, sta indagando per cercare di capire se sussista l'equilibrio finanziario degli enti nel medio e lungo periodo; dall'altra, invece, in altra sede, si vanno assumendo decisioni che nei fatti pregiudicano l'equilibrio finanziario di uno dei maggiori enti del panorama previdenziale italiano. Concretamente, dunque, chiedo se l'Istituto si sia posto il problema di andare a verificare, non solo nella contingenza ma anche in prospettiva, quali siano gli effetti sulla vita del medesimo Ente. Anche per scongiurare quello che sembra il destino, se procediamo di questo passo, di diventare al massimo un fondo dell'INPS dotato di una qualche autonomia.

Questo ragionamento riguarda anche l'INPDAP, caro presidente Staderini, e forse lo riguarda ancora di più e ancora prima.

Ecco, sono queste alcune delle domande che volevo porre. Chiedo scusa se la passione può essere stata avvertita come posizione polemica. Non si tratta di polemica, semplicemente stiamo parlando della realtà istituzionale del nostro paese e del suo futuro.

Ci rendiamo conto, in questo senso, della lesione all'integrità dell'immagine dello Stato che si sta provocando? Non intendo drammatizzare alcunché né si tratta di fare polemica politica. Stiamo parlando di una lettera del 2 novembre — una data che induce peraltro alla tristezza e non certo alla gioia perché in questo giorno si commemorano i defunti — con la quale si sta materializzando la decisione di dismettere la proprietà della casa dell'istituzione « pubblica amministrazione » del nostro paese.

Io comprendo il vostro imbarazzo, dal momento che rivestite le cariche di vertice degli enti dopo essere stati nominati dallo stesso Governo che sta assumendo queste decisioni, e deve essere chiaro che vi partecipo tutta la mia umana comprensione.

Vorrei però ricordare a tutti noi che c'è un limite oltre il quale non si può andare, e che attiene alla correttezza etica del nostro agire politico ed istituzionale, perché al punto in cui siamo arrivati ne va di mezzo lo stesso futuro delle nostre istituzioni.

EMERENZIO BARBIERI. Il problema non è costituito dalla mia appartenenza alla maggioranza e dall'appartenenza dei colleghi Gasperoni e Duilio all'opposizione. Mi pare di capire — ripeto qualcosa che ho già detto ieri ai presidenti Sassi e Parlato — che i motivi per i quali questa Commissione ha ritenuto opportuno convocare i presidenti degli enti sono quelli che il presidente ha ricordato. Non possiamo addebitare loro una serie di scelte compiute dal Governo. Credo che i presidenti degli enti abbiano fatto bene a inviare

quella lettera. Ieri, ci era stata preannunciata; oggi ci è stato consegnato il testo. Vorrei sapere, in fase di risposta, quale sia la data di quella lettera.

PRESIDENTE Le date sono il 9 e l'11 novembre.

EMERENZIO BARBIERI. Inoltre, vorrei sapere se alla medesima sia stata data risposta. I problemi posti dai colleghi dell'opposizione Gasperoni e Duilio sono, secondo me, assolutamente giusti. Però, la questione che questa Commissione ha di fronte non riguarda i presidenti degli enti ma le scelte compiute dal Governo. Voglio entrare nel merito di quella lettera per assicurarmi di aver capito. I presidenti degli enti scrivono che l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 104 del 1996 si riferisce ad immobili non adibiti ad uso strumentale degli enti. Va benissimo. Il vero problema che si presenta è illustrato più avanti. Infatti, se fosse vero quanto è scritto e, cioè, per essere molto concreti, che resta in vigore ciò che era stato previsto dal decreto legislativo n. 104 del 1996, non c'è ombra di dubbio che saremmo in presenza di una contraddizione molto evidente.

È già successo altre volte — lo sanno bene anche i colleghi dell'opposizione — che, nel fare le leggi, ci si dimentichi di abrogare quelle in vigore fino al momento di approvazione della nuova, però, qui, in effetti siamo — così mi pare di capire dalla lettura della lettera — in presenza di un contrasto molto evidente.

Anch'io ritengo, come il collega Duilio, che non sia necessario pensare a chissà quali ricorsi. Penso che egli abbia ragione quando afferma che sarebbe importante avere il parere di qualcuno — sia il Consiglio di Stato o altro organo giurisdizionale — per acclarare, una volta per tutte (mi riferisco ai punti *b*) e *c*) della lettera, che sono quelli che contano) se il ministero abbia la possibilità o meno di dare questo tipo di interpretazione rispetto sia ai beni immobili adibiti ad uso diverso da quello residenziale, sia al patrimonio immobiliare non adibito ad uso strumentale

di ciascun Ente. Mi pare che questo sia il nodo di fronte al quale ci troviamo.

Inoltre, mi sono permesso di interrompere il collega Duilio sul discorso riguardante l'esame della legge finanziaria semplicemente per rimarcare che, alla Camera, il relativo iter è stato purtroppo segnato da un infortunio grave della maggioranza (se la gente non viene a votare di infortunio si tratta), dopodiché si è capito molto bene che tutto il percorso sarebbe stato molto accelerato.

Personalmente, ai quattro presidenti degli enti — ne abbiamo ora due davanti — rivolgo questa osservazione. È vero ciò che ha affermato il collega Duilio. I quattro presidenti degli enti non sono stati nominati da un Governo di centrosinistra bensì da questo Governo secondo un « bilancino » molto attento, e giustamente (peraltro, sono fra coloro che ritengono, rimpiangendo questa parte della prima Repubblica, che la lottizzazione sia la forma più alta di democrazia). Da questo punto di vista, condivido il fatto che si sia usato un « bilancino » di un certo tipo; tuttavia, il problema non lo porrei ai presidenti degli enti perché abbiano un rapporto di chiarificazione con la maggioranza e di conseguenza con il Governo che li ha designati. Il problema è di carattere istituzionale e vorrei affrontarlo anch'io in questo modo, però dobbiamo anche arrivare ad una conclusione.

La questione è di sapere se questa Commissione — mi rivolgo al presidente — ritiene che quanto fatto dal Governo nel rapporto con i presidenti degli enti sia legittimo. Tuttavia, questo lo potremo affermare solo dopo aver ascoltato i ministri Siniscalco e Maroni, non prima; essi verranno a spiegarci non tanto la *ratio* — perché l'abbiamo capita — che sta dietro questi provvedimenti ma il tipo di impostazione che hanno voluto dare. Allora, potremo decidere se il tutto è corretto o meno.

Mi sembrano legittime le domande rivolte ai due presidenti, Mungari e Staderini, come quelle che ieri abbiamo posto ai presidenti Sassi e Parlato; tuttavia, mi pare di capire che, in questa fase, non si

possa andare oltre (abbiamo fatto bene a convocarli e a sentirli ma il problema di questa Commissione è il suo rapporto con il Governo, non con i presidenti degli enti).

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al presidente Mungari per la sua replica, vorrei rivolgere anch'io una domanda al presidente per quanto riguarda l'INAIL. Vorrei sapere se questo tipo di provvedimenti, andando ad intaccare la riserva tecnica, poi porteranno l'Ente a dover attuare delle politiche conseguenti per quanto riguarda le aliquote di contribuzione al fine di ricostituire a norma di legge la stessa riserva.

Un'altra domanda riguarda, invece, tutti gli altri enti. Per quanto riguarda il personale in carico agli enti oggi, ci sono dei settori che occupano, per esempio, ingegneri, tecnici della gestione del patrimonio immobiliare e via dicendo. Nel caso in cui tale patrimonio immobiliare venisse alienato, questo personale che fine farebbe, che utilizzo potrebbe avere in enti che non hanno più necessità di dover gestire né sedi proprie, né altro tipo di immobile?

Si creerebbe, anche in questo caso, un problema di natura sociale per questo personale sulla cui fine vorremmo sapere di più, per non dire dell'incidenza sui bilanci stessi degli enti.

VINCENZO MUNGARI, Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Vorrei rispondere, innanzitutto, all'onorevole Duilio. Un punto che lei ha colto riguarda la costituzione della commissione del *welfare* relativamente agli investimenti immobiliari dell'INAIL. Onorevole Duilio, io sono stato un oppositore convinto di quello che poteva sembrare uno strappo all'autonomia dell'INAIL (credo di averlo affermato anche in questa sede chiaramente), però, come membro della commissione, devo ammettere che, a fronte della presa di posizione che ho personalmente formalizzato alla prima riunione della Commissione, affermando che questa era stata costituita (da questo punto di vista mi

sembra irreprensibile il contenuto del decreto istitutivo) per una funzione conoscitiva, di proposta e di controllo (quest'ultima formulazione ha richiamato giustamente l'attenzione critica del CIV), la commissione medesima ha poi lavorato (dopo la premessa da me formalizzata per cui questa non poteva assolutamente debordare dai limiti di una funzione conoscitiva volta soprattutto a valutare le procedure seguite), ottenuto anche l'avallo da parte dell'Autorità dei lavori pubblici, nel senso di avere apportato una « ortopedia » ai criteri procedurali seguiti in precedenza. In seguito a tale intervento si è potuto ritenere che, effettivamente, il nuovo regolamento rientrasse nella legalità ordinamentale dell'Ente, nonché fosse conforme ai principi univocamente dettati dal Consiglio di Stato in materia di utilizzo del contratto di vendita di cosa futura.

Devo dire che la commissione ha lavorato e dal punto di vista in cui si è posta — cioè di conoscere quali fossero i canoni assuntivi — ci ha dato anche una mano, nel senso che siamo stati agevolati a rifiutare alcune fattispecie che erano particolarmente complesse (per non dire, sotto alcuni punti di vista, anomale).

Mai abbiamo consentito — il direttore generale, come membro della Commissione, può confermarlo — che si andasse al di là di questa funzione, meno che mai dando indirizzi operativi ad un settore che, a norma della legge n. 165 del 2001, viene riservato alla responsabilità esclusiva del titolare del settore stesso, il quale, come dirigente generale, è investito non soltanto della responsabilità gestionale del patrimonio ma anche del perseguimento e del raggiungimento degli obiettivi assegnati al suo settore. Quindi, nulla di più si può dire!

Ho ribadito questa mia posizione ufficialmente anche nel corso dell'illustrazione del rapporto cui hanno assistito il presidente ed alcuni onorevoli colleghi come l'onorevole Duilio, un esperto conoscitore della prassi, della dottrina e della disciplina giuridica dell'Ente (se non altro per la sua antica professione).

Quindi, questa commissione, ancorché prorogata al 31 dicembre, non si è più riunita dai primi di giugno (il ministro, presidente della commissione, ha dato prova di saggezza nel ritenere che non fosse più il caso di riunirla).

Anche riguardo all'articolo 35, comma 18, della legge finanziaria abbiamo espresso una posizione di contestazione perché riteniamo che si venga ad intaccare non soltanto l'autonomia dell'Ente che ha bisogno di conservare intatte le potestà di indirizzo di carattere strategico che afferiscono proprio a questo settore delicato degli investimenti immobiliari, ma anche quelli che consentono all'Istituto di essere non esclusivamente un *supporter* del Governo nell'azione pubblica, ma soprattutto il tutore dell'integrità patrimoniale che deve presiedere alla riserva tecnica posta a salvaguardia delle sue funzioni istitutive che non sono rappresentate solamente dall'attività assicurativa, ma anche dalla così detta tutela globale alle funzioni sociali dell'Ente che con il decreto legislativo n. 38 del 2000 hanno assunto maggiore dignità evolutiva.

Siamo fortemente critici nei confronti di questo articolo della finanziaria che mi auguro possa essere cambiato al Senato, anche perché non vedo come il ministro vigilante possa essere nello stesso tempo anche il ministro gestore di una attività che costituisce il cuore pulsante dell'Ente, cioè quella degli investimenti immobiliari.

Io non dico altro poiché si tratta, come giustamente ha evidenziato l'onorevole Barbieri, di una questione politica e quindi, credo che più di questo i presidenti e gli altri organi degli enti non possano fare, tranne palesare con forza « *amicus Plato, sed magis amica veritas* », cioè porre omaggio alla verità e su questo mai nessuno potrà farmi derogare perché questa è una regola fondamentale che caratterizza il mio stile di vita. È stato così quando nella scorsa legislatura ero parlamentare ed lo è adesso che esercito una responsabilità istituzionale che mi compete come presidente di un Ente che io

considero non soltanto un pilastro della previdenza italiana, ma anche un bene per il paese per le attività che svolge.

MARCO STADERINI, *Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica*. Ritengo che il rapporto tra l'Ente e l'autorità di Governo è lo stesso rapporto che lega l'azionista ad una società; quindi, noi siamo gli amministratori di una società in cui lo Stato è l'azionista.

PIETRO GASPERONI. Lo Stato come datore di lavoro.

MARCO STADERINI, *Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica*. Sostanzialmente è così perché nella misura in cui l'INPDAP non sarà più in grado, se va avanti questa logica, per cui c'è il blocco delle assunzioni (*Commenti del deputato Gasperoni*)... No, anche come gestione del problema pensionistico; infatti, se permane il blocco delle assunzioni e la vita media si allunga tra qualche anno l'INPDAP andrà in disequilibrio finanziario. Questo è scontato e lo Stato deve subentrare finanziando l'Istituto per pagare le pensioni. Questo è sicuro!

Quando l'azionista impone decisioni al *management* della società come in questo caso, la dirigenza ha due vie da seguire: innanzitutto verificare che il provvedimento che deve adottare è legittimo e non contrario alle disposizioni di legge (infatti, se così non fosse non deve eseguirlo ma esprimere i propri dubbi al ministero che dovrà rispondere sul caso; quand'anche rimanesse un dubbio interpretativo dovrà essere la Corte dei conti a sentenziare se sia corretto o meno); in secondo luogo accertare l'opportunità dell'operazione dal punto di vista finanziario. La decisione è chiaramente una decisione politica in cui l'azionista Governo si confronta politicamente con chi apporta i contributi, cioè con l'Istituto che è chiamato a gestire in modo trasparente, corretto e conforme alla legge i contributi (entrate e uscite);

quindi se si fa una scelta politica il Governo dovrà impegnarsi a mantenere l'equilibrio economico.

Questo è detto in modo chiaro in più passaggi nella lettera del ministro e sono sicuro che lo vedremo tradotto in cifre; quindi, è evidente che se tra 18 anni ci sarà il problema delle sedi, subentrerà sicuramente lo Stato per procurarla.

Il motivo per cui il Governo fa oggi questa scelta è una decisione che spetta a voi verificare direttamente con il ministro.

MAURIZIO CASTRO, *Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*. Rispondo alle domande sollevate nel corso di questa audizione per quanto riguarda naturalmente l'INAIL.

Attualmente il patrimonio immobiliare dell'INAIL è sostanzialmente corrispondente a due macroaree: una corrispondente alle sedi, quella che in gergo si chiama il patrimonio a destinazione istituzionale; l'altra, invece, quella che viene definita patrimonio a reddito ed è riferita agli investimenti immobiliari a destinazione sociale che l'INAIL ha realizzato nel campo sanitario, universitario e della pubblica utilità a partire dal 1997, più uno *stock* di ulteriori investimenti che erano stati precedentemente realizzati, ma che sostanzialmente hanno in modo dominante ancora una vocazione pubblica.

Per quello che riguarda il patrimonio immobiliare delle sedi, si tratta di 243 immobili che sono iscritti a bilancio al 31 dicembre 2003 per un controvalore di 1 miliardo 79 milioni circa. Analoga dimensione complessiva rinveniamo sul versante del cosiddetto patrimonio immobiliare a reddito; abbiamo, infatti, 120 immobili di proprietà dell'Istituto il cui valore a bilancio (sempre al 31 dicembre 2003) corrisponde a 1 miliardo e 101 milioni di euro. Quindi, complessivamente tra la voce istituzionale e la voce a reddito il patrimonio dell'Ente ammonta a quasi 2 miliardi e 200 milioni di euro (precisamente 2 miliardi 181 milioni di euro).

In particolare per quelli a reddito dobbiamo distinguere: ospedali o comunque

iniziative immobiliari destinate alla sanità (5 fabbricati iscritti a bilancio per poco più di 31 milioni di euro di reddito); edilizia universitaria (2 stabili iscritti a bilancio per circa 145 milioni di euro di reddito); per pubblica utilità (21 edifici per complessivi 221 milioni di euro di reddito). Gli altri sono sostanzialmente la partita giubilare (23 acquisti giubilari) e tutta una serie di immobili per lo più a destinazione governativa o para governativa (via Fornovo che ospita il Ministero del *welfare*, Castelnuovo di Porto che ospita il Dipartimento della protezione civile e via discorrendo).

Questo è quanto oggi residua nella disponibilità immobiliare dell'Istituto, tenuto conto che lo stesso ha già completamente proceduto all'integrale dismissione di tutto il proprio patrimonio a destinazione residenziale; infatti, come loro ben sanno, nelle diverse operazioni SCIP 1, SCIP 2 e pre SCIP l'Istituto ha alienato 27 mila 500 appartamenti, con risultati economici di tutto rispetto, avendo cioè generato per lo Stato incassi che si possono quantificare in almeno 1 miliardo e 850 milioni di euro.

La stima, evidentemente, non è compiuta perché le operazioni sono ancora in corso. Mi permetto sommariamente di osservare soltanto che con l'operazione SCIP 1 sono state cartolarizzate 8 mila unità immobiliari, in riferimento alle quali la società veicolo ci ha corrisposto un acconto di 480 milioni di euro circa. Ebbene, oggi sono state alienate oltre 6 mila 800 unità immobiliari e l'incasso relativo già è vicino ai 600 milioni di euro. Questa è la dimostrazione che, per quanto riguarda l'INAIL, l'operazione SCIP sta dando risultati molto cospicui.

Un dato che credo sia interessante per i componenti della Commissione è quello del rendimento generato dal patrimonio immobiliare dell'INAIL, che è del 6,44 per cento, in termini lordi, e del 3,16 per cento, in termini netti.

Credo che sia interessante anche il dato sulla morosità generato dalla destinazione a reddito. Attualmente, il fenomeno può considerarsi sotto controllo, poiché noi

registriamo una morosità storica, cioè quella accumulata nel corso degli anni, inferiore a 110 milioni di euro, sempre più a attribuibile alla morosità dei soggetti pubblici. Lo ricordo, pur con grande rispetto istituzionale. Tutto ciò riguarda i dati certi.

Si sdrucchiola inevitabilmente in un'area di incertezza quando si tenta di rispondere alla domanda, lucidamente formulata, in ordine ai costi presumibili, per l'Istituto, dell'operazione, laddove fosse confermata, indotta dall'intervento del Ministero dell'economia e delle finanze, con il suo attivarsi, l'11 ottobre. Vi sono ancora molte ambiguità nell'applicazione tecnica del provvedimento che rendono difficile una congrua valutazione.

Le voci sono state già rammentate. Evidentemente, nel momento in cui dismettiamo un elemento costitutivo del nostro patrimonio immobiliare istituzionale, questo non genererà più alcun rendimento. Quindi, una prima diminuzione sarà data dalla mancanza di detto rendimento.

Un'ulteriore diminuzione sarà data dalla necessità di corrispondere, su quel medesimo immobile che, pure, era nella nostra proprietà, possesso e gestione operativa, un affitto. Da quello che appare, è certa anche la generazione di costi supplementari per l'Istituto in termini di manutenzione.

Inoltre, il corrispettivo della cessione è condannato a permanere presso il deposito infruttifero della Tesoreria. Quindi, bisogna calcolare che, mentre l'investimento immobiliare, secondo serie storiche ormai consolidate, è sempre positivo con il decorso del tempo, in questo caso il deposito infruttifero della somma corrispondente alla vendita non genererebbe alcun beneficio. Tenete presente, tra l'altro, che abbiamo ancora qualche seria perplessità in ordine alla possibilità che la valutazione che ci sarà riconosciuta sull'immobile in questa operazione sia in grado di tenere il valore storico con il quale quell'immobile è inserito nei nostri bilanci. Tale valore storico, tenendo conto della nostra forte tradizione in questo senso, noi lo consi-

deriamo sempre acconciamente calcolato; invece, abbiamo il timore che, in qualche modo, la valutazione possa essere depressiva e i primi contatti avuti con i gestori inducono a considerare plausibile questa perplessità.

Scivoleremmo ulteriormente nell'incertezza laddove dovessimo immaginare, a fronte di immobili ad alto valore di mercato, come quelli che, generalmente, appartengono al patrimonio dell'Istituto, la necessità di reperire ulteriori immobili cui destinare le nostre sedi a conclusione dell'*iter*, cioè una volta che quel bene sia stato venduto. Infatti, tale tipo di immobile, con questa operazione, è destinato ad essere venduto al mercato privato. Si consideri che non soffriamo di ridondanza, in termini di disponibilità immobiliare. L'operazione, certamente, non può essere quantificata allo stato ma appare di dimensioni piuttosto notevoli, in termini di costi.

Per quanto riguarda la perplessità sollevata dal presidente Amoroso, nel nostro Istituto — anche in altri ma, nel nostro caso, le dimensioni sono più cospicue, per effetto della maggiore importanza delle attività immobiliari, coerentemente con la natura assicurativa dell'Ente — esiste una direzione centrale del patrimonio ed una consulenza tecnica edilizia: si tratta di un pacchetto occupazionale che, probabilmente, può essere stimato in 150 unità. Questo sarebbe l'aspetto che meno mi preoccupa, nel senso che, essendo esse dotate di competenze limpide e notevolmente apprezzate, credo che la società BNL, chiamata dal Governo a gestire questo patrimonio, sarebbe costretta, probabilmente, ad assumerle *in toto* per poter svolgere bene il suo lavoro.

Come voi sapete, la fortuna dell'INAIL è di essere un Istituto dai fondamentali economico-finanziari sani. Proprio ieri, rilevavamo come le proiezioni, confermando la positività dell'assetto economico dell'Istituto, prevedano addirittura il pareggio patrimoniale per il 2007. La solidità dell'Ente è assoluta. Noi prevediamo che il *budget* 2005, probabilmente, si allineerà ad una generazione di avanzi di gestione

stimabili intorno ai 1.400 milioni di euro. La nostra è una situazione florida. Seppur cospicuo, se il colpo che ci viene inferto è nell'ordine di grandezza della quale oggi si discute, cioè 400 milioni di euro, in teoria, nel lungo periodo è riassorbibile. Tuttavia, credo che voi comprendiate quanta incertezza ci sia in una valutazione economica di impatto di 400 milioni di euro.

Un'ultima brevissima annotazione la devo alla ormai affettuosa consuetudine esistente tra me e l'onorevole Duilio, il quale mi concede sempre l'onore garbato di citarmi. Certamente, è stato questo Governo a nominarmi. Questa circostanza, tuttavia, non mi mette mai in imbarazzo nell'esprimere la mia opinione. Essendo chiamato ad applicare lealmente e disciplinatamente i provvedimenti che questo stesso Governo e, soprattutto, il Parlamento approveranno, laddove davvero ritenessi incompatibile con la mia coscienza tale applicazione leale e disciplinata non avrei altra strada che dimettermi. Finché non verremo in queste condizioni, esprimerò la mia opinione liberamente. Altrettanto liberamente avevo espresso una opinione non del tutto coincidente con quella del mio carissimo amico, il presidente Vincenzo Mungari, a proposito della cosiddetta commissione Maroni. Identicamente, esprimo una diversità di valutazione sull'articolo 35, comma 18, della legge finanziaria nel senso che, secondo me, può essere un intervento utile per la razionalizzazione degli investimenti immobiliari dell'INAIL, oggi prigionieri di una distinzione troppo rigida tra i comparti sanità, università e pubblica utilità, senza possibilità di confluenza tra le diverse voci. Secondo me — lo affermavo anche in un'altra occasione — essi presentano tratti di claudicanza istituzionale un po' pericolosi perché, mentre gli investimenti nel settore della sanità sono decretati dal Ministero della salute, quelli di pubblica utilità sono lasciati alla assolutamente libera discrezionalità dell'Istituto. Credo che, tutto sommato, decidere se pubblica utilità sia una caserma dei Carabinieri o

un centro per disabili, o decidere se realizzarla ad Afragola o a Trebaselghe, non sia politicamente indifferente.

Quindi, sotto questo profilo, ritengo che un intervento di indirizzo da parte della politica sia tutt'altro che lesivo dell'autonomia dell'Ente.

Questa è un'opinione assolutamente personale e comprendo benissimo le ragioni che militano a favore di una tesi o dell'altra. Per questo, ritengo che un aperto dibattito su questi aspetti sia utile.

Con la stessa libertà con la quale mi permetto di difendere quella che intuisco essere la *ratio* dell'articolo 35, per le stesse ragioni e con la stessa franchezza, mi sento di esprimere, invece, un'opinione, una valutazione di forte incongruità rispetto a questa operazione proprio perché se è vero che, ad esempio, l'articolo 35 va nella direzione di rafforzare la vocazione dell'Istituto alla costituzione di riserve tecniche affidabili attraverso investimenti immobiliari a marcata destinazione sociale — lo ritengo proprio un elemento costitutivo e fondante della sua natura pubblica — noto una contraddizione stridente con questo tipo di provvedimento che, invece, quella capacità di investimento deprime e quasi inibisce.

Per la stessa ragione, quindi, per la quale, in qualche modo, difendo l'articolo 35, con la stessa serenità non difendo questo tipo di provvedimento, tanto è vero che — lo ammetto con grande schiettezza — se è ovvio che è un provvedimento di pertinenza del consiglio di amministrazione rispetto al quale, quindi, avrei solo una facoltà di proposta, tuttavia, non mi sentirei imbarazzato nel fare una proposta che, in qualche modo, formalizzasse (evidentemente se si rinvenissero motivi giuridicamente solidi per questo) un non coincidenza della valutazione degli interessi dell'Istituto con quella formulata dalla MEF. Questo non mi metterebbe assolutamente in imbarazzo.

LUIGI MARCHIONE, *Direttore generale dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica*. La prima domanda a cui vorrei rispondere

riguardava tempi — quando abbiamo venduto — e modi — che cosa resta da fare — anche perché questo discorso si ricollega alla domanda sul personale. Abbiamo concluso l'operazione SCIP 1. Gli investitori sono stati integralmente rimborsati e abbiamo venduto, relativamente alle unità residenziali, 11 mila unità. Residuano 800 unità ancora. Quindi, pur avendo conclusa tutta l'operazione finanziaria, rimborsato gli investitori, residuano ancora 800 unità.

Per quanto riguarda SCIP 2, su 26 mila unità residenziali, ne sono state vendute 9 mila. Ne restano da vendere 17 mila.

Sapete che il piano prevede la conclusione entro il primo semestre del prossimo anno (mi pare entro febbraio del 2006).

Queste operazioni (invieremo un prospetto preciso) influiscono sul personale.

Abbiamo circa 40 professionisti. Sapete che non abbiamo rinnovato i contratti con le società di gestione per cui questi immobili vengono tutti gestiti direttamente dall'Istituto. Quest'ultimo ha quindi bisogno di risorse per portare avanti la sua azione fino alla conclusione dell'intero processo di dismissione, al di là della vendita dei beni strumentali e, quindi, senza riguardo verso coloro che subentrano nella manutenzione di tali beni: dovrà provvedere direttamente l'Istituto.

Saremo in grado di dare notizie più precise su questo personale — che ammonta a circa 40 unità — non appena definita tutta l'operazione che, comunque, ci porterà ancora avanti per le dismissioni totali di SCIP 2.

PRESIDENTE. Non essendovi altri interventi, ringrazio i nostri ospiti per aver partecipato ai lavori della Commissione. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 10,55.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 20 dicembre 2004.*

€ 0,60

Stampato su carta riciclata ecologica



14STC0015240